Communes nouvelles : Mode d'emploi

1. L'initiative de la création d'une commune nouvelle

La loi du 16 mars 2015 n'est pas revenue sur la procédure de création des communes nouvelles qui avait déjà été modifiée par la loi du 16 décembre 2010 dite « RCT », laquelle envisageait déjà 4 modes distincts de création.

Si une commune nouvelle ne peut, dans tous les cas, être créée qu'entre communes contiguës, quatre voies sont ouvertes pour sa constitution laquelle n'est soumise à aucune condition de population, ni minimale ni maximale.

La création d'une commune nouvelle peut…

1. **Résulter d'une demande de tous les conseils municipaux** des communes de la future commune nouvelle.
2. **Elle peut également émaner de la demande d'une majorité qualifiée,** légèrement différente de celle habituellement rencontrée en matière d'intercommunalité, à savoir les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre et représentant plus des deux tiers de la population totale de ces dernières.
3. **La demande de création peut, en troisième lieu, émaner directement de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre** en cas de création d'une commune nouvelle se substituant à l'ensemble de ses communes membres.
4. **Enfin, la commune nouvelle peut être créée à l'initiative du représentant de l'Etat** dans le département.

Si ces deux dernières modalités de création peuvent, à première vue, présenter l'avantage d'une certaine facilité ou rapidité, c'est cependant sans compter sur les étapes supplémentaires instaurées par le législateur.

Ainsi, dans le cas d'une initiative de l'organe délibérant de l'EPCI, « la création est subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes concernées dans les conditions de majorité mentionnées au 2°. A compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public au maire de chacune des communes membres, le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable ».

Cette même majorité qualifiée est également requise en cas d'initiative du préfet, allongeant ainsi considérablement les délais de création de la commune nouvelle.

Au surplus, si la demande de création n'a pas réuni l'approbation de l'intégralité des conseils municipaux concernés par le projet, ce projet doit alors faire l'objet d'une consultation des électeurs, sous forme de référendum (articles L.2113-3 et R. 2113-1 et suivants du CGCT).

Vertu du consensus

Ainsi, la première modalité de création présentée, à la demande de tous les conseils municipaux, présente :

- d'une part, la vertu du consensus autour d'un projet que tous les acteurs des communes nouvelles récemment créées présentent comme devant être un véritable « projet de territoire » : la mise en place d'une commune nouvelle ayant des incidences fortes tant sur les territoires à proprement parler que sur les élus en place, l'accord de tous ces élus donnera évidemment un élan considérable à la mise en place de cette commune nouvelle ;
- d'autre part, cette procédure de création présente l'avantage non négligeable de la rapidité, seule une délibération de chaque commune étant nécessaire, sans nouvelle consultation de ces dernières par la suite ni référendum à organiser.

2. La gouvernance de la commune nouvelle

Une fois la commune nouvelle créée, se pose naturellement la question de sa gouvernance. Le législateur est venu atténuer les effets de la création sur les mandats détenus à l'issue des élections de 2014 en instaurant un régime transitoire de gouvernance, entre la création de la commune nouvelle et le prochain renouvellement des équipes municipales.

Il est ainsi prévu qu'en cas de délibérations concordantes prises avant création de la commune nouvelle, le conseil municipal est composé de l'ensemble des membres des anciens conseils municipaux.

Nombre de sièges

A défaut d'un tel accord, le préfet fixe la composition du conseil municipal de la commune nouvelle en attribuant à chaque ancienne commune un nombre de sièges par application de la représentation proportionnelle au plus fort reste sous réserve qu'aucune ancienne

commune ne se voie attribuer :

- davantage de sièges qu'elle n'en disposait auparavant ;
- ou un nombre de sièges inférieur à celui de son maire et des adjoints.

Enfin, l'effectif total ne pourra dépasser 69 membres, quelle que soit la taille et le nombre des anciennes communes composant la commune nouvelle, une dérogation étant cependant accordée dans les cas où ce nombre empêcherait la désignation de tous les maires et adjoints au sein de ce nouveau conseil municipal.

Une fois la période transitoire passée et lors du premier renouvellement du conseil municipal, la composition de ce dernier est fixée selon les mêmes modalités que pour les communes « classiques », par application du tableau établi à l'article L.2121-2 du CGCT à la différence près que la strate démographique à prendre en compte sera celle immédiatement supérieure à celle de la commune nouvelle.

Indemnités

En revanche, s'agissant des indemnités des conseillers municipaux de la commune nouvelle, ces dernières ne pourront excéder le montant total des indemnités auxquelles auraient eu droit les membres du conseil municipal d'une commune de même strate démographique et non pas de la strate immédiatement supérieure. Ainsi, si les communes nouvelles disposent d'un nombre de conseillers supérieur à celui dont aurait disposé une commune de même strate démographique, les indemnités afférentes restent pour leur part plafonnées à la strate démographique réelle de la commune nouvelle.

Communes déléguées

Enfin, des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales des anciennes communes peuvent être mises en place à tout moment, sauf délibérations concordantes des conseils municipaux excluant une telle mise en place.

A noter. Le maire délégué est élu par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres et devient de droit adjoint au maire de la commune nouvelle. Un dispositif provisoire a également été prévu afin de garantir aux maires alors en exercice à la date de création de la commune nouvelle le statut de maire délégué jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Ces communes déléguées n'ont pas le statut de collectivité territoriale, seule la commune nouvelle est dotée de cette qualité. La mise en place de ces communes déléguées permet également de créer une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.

Ainsi, les bâtiments abritant actuellement les communes futures membres de la commune nouvelle garderaient une utilité évidente et permettraient de conserver un lien de proximité avec les habitants de l'ancienne commune.

Conférence municipale

Enfin, sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle, une conférence municipale comprenant le maire et l'ensemble des maires délégués pourra être instituée afin de débattre de toute question de « coordination de l'action publique sur le territoire de la commune nouvelle », la portée et le statut juridique de ces débats n'étant pas davantage précisés.

3. L'impact sur les EPCI et syndicats mixtes

Fusion-substitution

La commune nouvelle peut être créée par fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre. Dans ce cas, la création emporte automatiquement suppression du ou des EPCI concernés.

La commune nouvelle va donc, dans cette hypothèse, se substituer purement et simplement aux EPCI qui existaient jusqu'alors, et l'ensemble des biens, droits et obligations de ces derniers lui sont transférés de même que l'ensemble des personnels.

La commune nouvelle se substituera également aux anciennes communes et anciens EPCI dans les syndicats mixtes dont relevaient ces derniers. Ainsi, dans l'hypothèse où l'ensemble des communes membres d'un syndicat mixte viendrait à fusionner afin de constituer une commune nouvelle, le syndicat sera, de droit, dissout (dissolution de plein droit lorsque le syndicat n'est plus composé que d'une seule commune, articles L.5212-33 et L.5721-7 du CGCT).

Adhésion à un nouvel EPCI

Par ailleurs, dans le cas où la commune nouvelle se substitue à un ou plusieurs EPCI existants, elle se trouve dès lors dans une situation de non-rattachement à un EPCI. Or, la commune nouvelle n'est pas un mécanisme alternatif à l'adhésion à un EPCI, cette dernière va donc devoir adhérer à un nouvel EPCI.

A noter. La loi du 16 mars 2015 a ainsi renforcé ce mécanisme passant d'une simple possibilité d'adhésion à un EPCI à compter du 1er janvier de la deuxième année suivant celle de sa création à un dispositif bien plus contraignant puisqu'une telle adhésion devra se faire « avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux et au plus tard vingt-quatre mois après la date de sa création ».

Accords locaux de répartition des sièges

L'adhésion de la commune nouvelle à un EPCI en lieu et place de ses communes membres pourra parallèlement avoir une incidence directe sur la représentativité de ces dernières au sein de cet EPCI. La loi du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire a en effet réaffirmé, en conformité cette fois avec la Constitution , que des accords locaux pouvaient être conclus afin d'attribuer jusqu'à 25% de sièges supplémentaires et permettant d'octroyer à certaines communes une part de sièges jusqu'à 20% de la proportion de sa population dans la population globale de l'EPCI.

Ainsi, outre le fait que les calculs seraient évidemment simplifiés du fait de la réduction du nombre de communes au sein de l'EPCI, les communes nouvelles permettant de créer des communes avec une population supérieure par fusion des anciennes communes, ce seuil de 20% pourrait avoir un effet considérable dans la représentation de ces anciennes communes au travers de leur commune nouvelle.

Intervention du préfet

Enfin, lorsque la création de la commune nouvelle n'entraîne pas disparition de l'EPCI, et que les communes membres relèvent d'EPCI à fiscalité propre distincts, le conseil municipal de la commune nouvelle doit délibérer dans le mois de sa création sur l'établissement public dont elle souhaite être membre.

Dans ce cas, si le préfet s'oppose au choix opéré par les communes membres, il devra saisir la CDCI d'un projet de rattachement à un autre EPCI auquel était rattachée l'une des communes. La CDCI disposera d'un délai de trois mois pour se prononcer et ne pourra adopter le projet initialement retenu par les communes membres de la commune nouvelle qu'à la condition d'une majorité des deux tiers de ses membres, à défaut, c'est le projet présenté par le préfet qui sera adopté.

En revanche, si l'une des communes membres de la commune nouvelle relevait d'une communauté urbaine ou d'une métropole, le préfet prononcera directement le rattachement de la commune nouvelle à cette communauté urbaine ou métropole. La question pourra cependant se poser en cas de communes appartenant à différentes communautés urbaines ou à une communauté urbaine et une métropole.

A noter. Dans tous les cas, dans l'attente de ces arrêtés de rattachement à un EPCI déterminé, la commune nouvelle restera membre de chacun des EPCI auxquels appartenaient les communes membres dans les limites territoriales de ces dernières.

4. L'incitation financière

Si l'incitation financière, grande innovation de la loi du 16 mars 2015, ne doit pas être la seule motivation conduisant à la création d'une commune nouvelle, elle n'en reste pas moins un élément incitatif évident.

Dotation maintenue pour trois ans

Le législateur a en effet prévu que les communes nouvelles créées au plus tard le 1er janvier 2016, et regroupant soit toutes les communes d'un ou plusieurs EPCI, soit une population totale égale ou inférieure à 10 000 habitants, bénéficieront du dispositif d'exonération de la baisse de la dotation forfaitaire. Cette dernière serait donc maintenue pour trois ans et correspondrait à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle.

Autres avantages

De plus, les communes nouvelles dont la population est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants bénéficieront également d'une majoration de 5% de leur dotation forfaitaire sur

les trois premières années suivant leur création tandis que les communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI bénéficieront pour leur part, de la part « compensation » et de la dotation de consolidation antérieurement détenues par le ou les EPCI intégrés.

Ainsi, s'il ne s'agit là que de mécanismes fortement incitatifs, mais temporaires, ils devraient cependant permettre aux communes nouvelles, notamment celles créées avant le 1er janvier 2016, de se doter de ressources considérables leur permettant de mener à bien les projets de territoire ayant présidé à leur constitution et ainsi créer une véritable unité autour de cette nouvelle entité.